



LA RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL Y SUS LÍMITES

Por Robert S. Barker,
Profesor de derecho en la Universidad de Duquesne

La responsabilidad gubernamental, es decir, el deber de los funcionarios públicos de responder por sus acciones ante los ciudadanos, y el derecho de los ciudadanos de actuar contra los funcionarios cuya conducta consideren insatisfactoria, es un elemento esencial de la democracia, quizás el más esencial. El propósito de este artículo es revisar algunos aspectos de la responsabilidad gubernamental sobre la manera como se refleja en las constituciones, leyes, historia y tradiciones políticas de Estados Unidos.

LA CONSTITUCIÓN EN ESTADOS UNIDOS

La Constitución de Estados Unidos contiene varias disposiciones relacionadas directamente con la responsabilidad gubernamental. Por ejemplo, la Sección 5 del Artículo I exige que cada Cámara del Congreso "mantenga un Diario de Procedimientos, y que de vez en cuando lo publique sin incluir las partes que a su juicio deban mantenerse en secreto; y por el deseo de una quinta parte de los presentes, se inscribirán en el diario los sí y los no (es decir, los votos a favor y en contra) de los miembros de cualquier cámara sobre cualquier asunto". Se requiere que el presidente, "de vez en cuando" le proporcione al Congreso "Información sobre el Estado de la Unión", y que cuando lo considere vete cualquier proyecto de ley aprobado por el Congreso, declare sus objeciones y que las mismas sean publicadas en el diario de la Cámara en la cual se originó el proyecto.

La Constitución también exige que "... de vez en cuando... se publique una Declaración y Cuentas de los Ingresos y Egresos de los Dineros públicos". La Sexta Enmienda establece que el acusado en un caso penal "tendrá derecho a un... juicio público". Es importante que todos los funcionarios civiles de Estados Unidos pueden ser retirados de sus cargos por mala conducta tras ser sometidos a juicio político por la Cámara de Representantes y condenados por el Senado. Finalmente, la Constitución garantiza la responsabilidad al imponer términos fijos a los cargos de quienes ejercen los poderes ejecutivo y legislativo a nivel federal. Todas estas garantías promueven la responsabilidad al exigir que el gobierno dé a conocer sus actividades y al proveer medios ordinarios y extraordinarios para retirar de sus cargos a los funcionarios públicos. Las constituciones de los 50 estados contienen diversas disposiciones similares a las encontradas en la Constitución nacional.

Reproducido de "Temas de la democracia", publicación electrónica del Departamento de Estado, vol.5, No.2, agosto de 2000.

(Puede reproducirse en Colombia.)

ESTATUTOS Y ORDENANZAS

Además de las anteriores garantías constitucionales, existen muchos estatutos federales y estatales y ordenanzas locales que promueven directamente la responsabilidad, por ejemplo, al dar a los ciudadanos el derecho de revisar los registros públicos, requerir que los funcionarios públicos revelen sus fuentes de ingresos, exigir que los candidatos a cargos públicos publiquen los nombres de quienes contribuyen a sus campañas, y pedir que las sesiones legislativas sean abiertas al público. (El término "estatuto" se refiere a una ley promulgada por el Congreso de Estados Unidos o por la legislatura de uno de los estados. El término "ordenanza" se refiere a una ley promulgada por una ciudad, condado u otro gobierno local). Estas y otras disposiciones promueven la responsabilidad de una manera directa y evidente. Desde luego, esas disposiciones son importantes; sin embargo, son igualmente importantes las garantías indirectas de responsabilidad que se derivan de la estructura del gobierno estadounidense y de la historia política de Estados Unidos.

GOBIERNO LOCAL

Hace algunos años, el reportero de un periódico preguntó al alcalde de una gran ciudad de Estados Unidos: "¿Qué es más importante, la política nacional o la política local?". Y el alcalde, citando al ex presidente de la Cámara de Representantes Thomas P. O'Neil, respondió de inmediato: "Toda la política es local". Tenía razón, y su respuesta resaltó una de las características de la tradición política estadounidense que promueve la responsabilidad gubernamental. Desde la época colonial el gobierno local ha sido la base de la participación ciudadana. En las 13 colonias originales los colonos se organizaron en municipios, los cuales a su vez se agruparon en condados. Cuando los colonos establecieron sus legislaturas coloniales, generalmente cada municipio o condado elegía un representante a la cámara baja de la legislatura de esa colonia.

Entonces el derecho a votar estaba por lo general severamente restringido: no se les permitía votar a los esclavos, a las mujeres ni a quienes no poseían tierras. Muchas cuestiones importantes eran decididas por la Corona más que por los colonos, y los sistemas coloniales de gobierno local y de representación legislativa construyeron los cimientos de la responsabilidad permanente: los funcionarios locales eran conocidos por sus vecinos y dependían de ellos, por lo cual la responsabilidad era natural. La práctica de elegir legisladores por distritos de un solo miembro significaba que cada legislador era elegido e identificado con una comunidad particular, definida, ante la cual era responsable, garantizando con ello un alto grado de responsabilidad.

Aunque cada estado decide, mediante su propia constitución y leyes, el alcance del poder de sus gobiernos locales, la función del gobierno local siempre ha sido muy importante en todas partes, tanto legal como políticamente.

SEPARACIÓN DE PODERES

Cuando las colonias se declararon independientes, los nuevos Estados Unidos de América conservaron los cimientos de gobierno local establecidos durante la época colonial y construyeron sobre ellos un sistema de separación vertical y horizontal de poderes para seguir garantizando la

responsabilidad gubernamental. Al respecto, las palabras de Thomas Jefferson en un tratado anterior sobre el estado de Virginia, son tanto descriptivas como proféticas:

"La concentración de [todos los poderes del gobierno] en las mismas manos es precisamente la definición del gobierno despótico... El gobierno por el cual luchamos fue uno que no sólo se fundamentaba en principios libres sino en el cual los poderes del gobierno estarían tan divididos y equilibrados entre varios cuerpos de magistratura... que nadie podría trascender sus límites legales sin ser efectivamente controlado y contenido por los otros... Por esta razón... los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial deberían ser separados y distintos, para que ninguna persona ejerciera los poderes de más de uno de ellos al tiempo".

En una carta a Samuel Kercheval, un contemporáneo suyo, Jefferson expresó después:

"Deberíamos... organizar nuestro gobierno en (1) una república federal general, para todo lo concerniente con el exterior y lo federal; (2) la del estado, para lo relacionado exclusivamente con nuestros ciudadanos; (3) las repúblicas de los condados, para los deberes y asuntos del condado, y (4) las repúblicas del municipio, para los asuntos pequeños pero no obstante numerosos e interesantes del vecindario. Por lo tanto en el gobierno, así como en cada otra actividad de la vida, todo lo que importa puede manejarse a la perfección sólo por división y subdivisión de deberes, grandes y pequeños".

La "separación de poderes" descrita por Jefferson tiene por lo menos tres dimensiones: primero, la separación del poder del gobierno entre ramas separadas (esto es, una "separación de poderes" en el sentido estricto); segundo, la división de ese poder de tal manera que la autoridad de una rama en un asunto dado esté limitada por la autoridad de otra rama sobre el mismo asunto o uno que esté relacionado con él. (A esto generalmente se le llama "frenos y contrapesos". Se trata, en esencia, de un sistema de responsabilidad intragubernamental). El tercer aspecto es la división vertical del poder del gobierno de tal manera que cada tarea gubernamental sea asignada a la unidad de gobierno más pequeña que pueda desempeñarla. Este es el principio de subsidiaridad, que desde luego abarca al federalismo.

Todos esos aspectos de la separación de poderes están reflejados en la Constitución de Estados Unidos elaborada en Filadelfia en 1787. La Constitución otorga al gobierno federal (o nacional) ciertas facultades, como el poder de manejar las relaciones exteriores, decidir en asuntos de guerra y de paz, y reglamentar el comercio entre los estados y con otras naciones. Estas facultades enumeradas, y todos los poderes implícitos en ellas, pueden ser ejercidas por el gobierno federal. Todas las facultades que no han sido delegadas al poder federal por la Constitución, en las palabras de la propia Constitución, están "reservadas a los estados respectivamente, o al pueblo". Esta división de poder, hecha explícitamente por la Décima Enmienda a la Constitución, establece el principio del federalismo.

El poder del gobierno federal está dividido entre tres ramas, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, estableciendo por lo tanto la "separación de poderes" en el sentido estricto. Más aún, el ejercicio del poder por cualquiera de las tres ramas del gobierno federal está limitada de diferentes maneras por

los poderes otorgados a las otras ramas, estableciendo por lo tanto el principio de frenos y contrapesos.

Esta aproximación a la separación de poderes también se ha aplicado en cada estado en su propia constitución a través de la división de poder entre tres ramas dentro del gobierno estatal; la creación de una variedad de frenos y contrapesos entre las tres ramas del gobierno; y la adjudicación de muchas facultades gubernamentales a dos niveles inferiores de gobierno local, los condados y municipios.

Uno de los resultados de esta división de poder es que en mi propio estado, Pensilvania, y en la mayoría de los otros, todos los años hay elecciones, es decir, cada año se elige algún cargo municipal, del condado, del estado o federal. Esto significa que el ciudadano tiene la oportunidad de ir a las urnas dos veces al año: primero, en las elecciones internas, para escoger los candidatos de su partido, y después, en las elecciones generales, para escoger entre los candidatos de los diversos partidos políticos. Desde un punto de vista práctico, esto significa que el gobierno está sujeto a un escrutinio constante y, por lo tanto, está sujeto a un proceso permanente de rendición de cuentas. (La mejor fuente individual de información sobre gobierno estatal es *The Book of the States* (El libro de los estados), publicado anualmente por el Consejo de Gobiernos Estatales, en Lexington, Kentucky).

REVISIÓN JUDICIAL

De una manera muy importante, la responsabilidad gubernamental es ejercida y puesta en vigor por los tribunales a través del proceso conocido como "revisión judicial", que comenzó con la decisión histórica de la Corte Suprema de Estados Unidos en 1803 en el caso de *Marbury vs. Madison*. En ese caso, en los últimos días de su Administración, el Presidente John Adams había designado a William Marbury como juez de paz en el Distrito de Columbia. Sin embargo, la "comisión" de Marbury (es decir, el documento que certificaba su nombramiento) no le había sido entregada antes de la terminación del período presidencial de Adams. El nuevo presidente, Thomas Jefferson, ordenó que no se entregara la comisión.

Marbury presentó una demanda ante la Corte Suprema de Justicia, solicitando una orden instruyendo al Secretario de Estado, James Madison, que le entregara la comisión. Marbury argumentó que un estatuto federal le daba a la Corte Suprema la facultad de ejercer jurisdicción original en casos como el suyo. Sin embargo, la Corte Suprema llegó a la conclusión de que la Constitución limita su jurisdicción original a ciertas categorías de juicios, y que el caso de Marbury no se ajustaba a ninguna de esas categorías. Por lo tanto, según dijo la Corte, había un conflicto entre el estatuto federal, que pretendía conferir la jurisdicción original, y la Constitución, que pretendía negarla. Debido a que la Constitución es la "ley suprema de la nación", continuó la Corte, la Constitución debe prevalecer sobre cualquier otra ley, federal o estatal, que se encuentre en conflicto con ella. En consecuencia, la Corte aplicó la Constitución, dejó de lado el estatuto y desechó la demanda de Marbury por falta de jurisdicción.

Marbury vs. Madison estableció el principio según el cual todas las leyes y otras acciones gubernamentales deben ajustarse a la Constitución, y que cualquier individuo que crea que

sus derechos constitucionales están siendo violados por cualquier nivel del gobierno (federal, estatal o local), podría obtener reparación a través de un litigio adecuado. Como tal, todos los años las cortes federales y estatales de Estados Unidos deciden centenares de casos en los cuales se requiere que funcionarios del gobierno defiendan la constitucionalidad de sus acciones.

Tres decisiones famosas de la Corte Suprema ilustran cómo este proceso de revisión judicial sirve de instrumento de responsabilidad:

En 1952, durante la Guerra de Corea, el sindicato de obreros siderúrgicos anunció su intención de ir a la huelga contra los principales fabricantes de acero de Estados Unidos. Pocas horas antes de comenzar la huelga, el Presidente Harry Truman emitió un decreto para que las plantas siderúrgicas quedaran bajo el control del gobierno federal, y así poder mantenerlas en funcionamiento. De inmediato las compañías siderúrgicas demandaron al gobierno federal, argumentando que el presidente había excedido las facultades que le otorga la Constitución. En su decisión, (*Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*), la Corte Suprema, por votación de 6 a 3, llegó a la conclusión de que en efecto el presidente había excedido sus facultades constitucionales. El gobierno de inmediato devolvió el control de las plantas siderúrgicas a sus propietarios, según la decisión de la Corte.

Quizás el ejercicio más famoso de revisión judicial en décadas recientes fue la decisión de la Corte Suprema en 1954 en el caso de *Brown vs. Junta de Educación*, en la cual la Corte sostuvo que las leyes que establecían segregación racial en las escuelas públicas violaban las garantías constitucionales de "protección igual bajo la ley". La decisión en el caso *Brown* y otras decisiones posteriores sobre "protección igual", han establecido el principio según el cual el gobierno es responsable ante todo el pueblo, no sólo ante quienes constituyan una "mayoría" en un momento determinado.

En 1974 la Corte Suprema se enfrentó con un caso de gran importancia constitucional derivado del escándalo de Watergate. Dos años antes, unos intrusos habían entrado a la sede del Comité Nacional Demócrata, ubicado en un edificio conocido como "Watergate". Pronto quedó en claro que el robo había sido organizado por personas cercanas al Presidente Richard Nixon, y que después del robo, varios de sus asesores, y probablemente el propio Nixon, habían conspirado para obstaculizar la investigación del crimen. Varios ex empleados de la oficina del Presidente fueron acusados de delitos relacionados con robo y encubrimiento. En el curso de su juicio, la corte penal federal ordenó al Presidente entregar al tribunal ciertas grabaciones de conversaciones presidenciales que según se afirmaba eran pertinentes al caso. El Presidente se negó, aduciendo su derecho de preservar la confidencialidad de las comunicaciones presidenciales.

La Corte Suprema, en una votación unánime en el caso *Estados Unidos vs. Nixon*, falló en contra del Presidente Nixon y le ordenó entregar las grabaciones a la corte penal. La Corte consideró que aunque el presidente goza de un "privilegio ejecutivo" que le permite mantener la confidencialidad de las conversaciones presidenciales, dicho privilegio no es absoluto, sino que en cada caso debe ser ponderado contra el interés compensatorio de su revelación. La Corte concluyó que el Presidente Nixon no había establecido ninguna necesidad *particular* para guardar la confidencialidad, por lo cual sus intereses eran superados por la necesidad evidente de mantener la integridad del proceso penal. El Presidente entregó rápidamente las grabaciones a la corte penal.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Las reglas, prácticas y decisiones anteriores para garantizar la responsabilidad gubernamental habrían sido y serían ahora, ineficaces, si no hubiera sido por otro conjunto de principios enraizado profundamente en la historia y el derecho de Estados Unidos: la libertad de expresión, de prensa,

de asamblea, de petionar y de asociación, que están garantizadas por la Primera Enmienda de la Constitución y las cuales, en su conjunto, son llamadas frecuentemente "libertad de expresión". Los detalles de estas libertades de la Primera Enmienda exceden el ámbito de este breve artículo. No obstante, hay un caso particular que ilustra la estrecha relación entre la libertad de expresión y la responsabilidad gubernamental.

A comienzos de la década del 60, el periódico *The New York Times* publicó un anuncio político acusando de mala conducta a un funcionario municipal en el estado de Alabama. El funcionario demandó a *The New York Times* por difamación. En el juicio se estableció que las acusaciones eran falsas, y la corte ordenó al periódico pagar daños y perjuicios al funcionario difamado. En la apelación, la Corte Suprema de Justicia revirtió la decisión, sosteniendo que el derecho de criticar al gobierno es tan importante que incluso las falsas acusaciones contra funcionarios públicos están protegidas constitucionalmente. Por lo tanto, concluyó la Corte, un funcionario público sólo puede ser compensado por daños por difamación cuando el que habla (ya sea un individuo o un periódico) sabe que la declaración difamatoria es falsa o actúa irresponsablemente sin consideración por la verdad. Esta decisión, *The New York Times vs. Sullivan*, estableció el principio según el cual la libertad de expresión está más protegida cuando se critica al gobierno y a sus funcionarios y, por el contrario, que los funcionarios públicos gozan de muy poca protección contra las críticas, incluso cuando las críticas no están debidamente fundamentadas.

A menos que los ciudadanos puedan hablar abiertamente, publicar y debatir sus ideas, y organizarse en grupos conforme a sus propios criterios y principios, no pueden exigir que los funcionarios públicos rindan cuenta de sus actos. Afortunadamente, Estados Unidos tiene una larga tradición de respeto a estas libertades.

LOS LÍMITES DE LA RESPONSABILIDAD

La responsabilidad tiene sus límites. Como reconoció la Corte Suprema en el caso Watergate, el interés gubernamental por proteger la seguridad nacional o mantener la confidencialidad de las comunicaciones diplomáticas, por ejemplo, podría superar, en una situación determinada, a las razones para divulgar los secretos. La propia Constitución, aunque exige que el Senado y la Cámara de Representantes mantengan y publiquen registros de sus procedimientos, acepta expresamente "Partes que a su juicio podrían requerir la denominación de Secreto".

Más aún, las cortes han decidido que la obligación constitucional del gobierno federal de publicar "cuentas de los ingresos y egresos", no requiere la publicación de información que pueda comprometer la seguridad nacional, y que la garantía constitucional de un juicio *público* puede estar

limitada en casos extremos, si esa limitación es necesaria para garantizar que el acusado recibirá un juicio *imparcial*.

En Estados Unidos, como en cualquier democracia, la garantía más importante de responsabilidad gubernamental es el derecho de los ciudadanos de controlar la dirección de la política del gobierno y la identidad de quienes ejercen las facultades gubernamentales, por medio del proceso electoral. Todas las otras disposiciones constitucionales y estatutarias no son otra cosa que medidas auxiliares. El gobierno responsable depende de ciudadanos responsables o, más exactamente, de electores responsables, quienes toman seriamente los asuntos públicos, se informan sobre los temas y los candidatos, debaten vigorosamente, votan regularmente, y tienen el criterio moral para distinguir entre lo que está bien y lo que está mal. Los requisitos de informar y divulgar y las leyes de reuniones públicas tienen su lugar, pero carecen de sentido para una ciudadanía complaciente, cínica o que permite excesos. La responsabilidad, al igual que la libertad, requiere constante vigilancia.

* * * * *